

שירותי הרווחה האישיים בישראל – שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת

מאת אברהם דורון*

מאז הקמת המדינה התחלפה המנהיגות שעמדה בראש שירותי הרווחה האישיים מספר פעמים. כל שינוי במנהיגות הביא אתו לשינויים גדולים בעיצוב פני המערכת ובדרכי פעולתה. ניתן להבחין בשלוש תקופות בהתפתחות שירותי הרווחה האישיים בישראל. בתקופה הראשונה, שנמשכה מסוף שנות ה־40 עד תחילת שנות ה־60, עמדה בראשם קבוצה של נשים, עובדות סוציאליות חניכות התרבות הגרמנית, שהיו מן המייסדות של שירותים אלה עוד בתקופת היישוב שלפני הקמת המדינה. בתקופה השנייה, בשנות ה־60 וה־70, עברה המנהיגות לידי גברים, אנשי תרבות "הכיפות הסרוגות", שהחליפו בהדרגה את המנהיגות הקודמת. בתקופה השלישית, שנמשכה מאז שנות ה־80 עד השנים הראשונות של המאה ה־21, תפסו את מקומם חובשי כיפות שחורות, שגויסו מאוכלוסייה שעלתה ברובה לארץ לאחר קום המדינה ובניה החלו לתפוס את מקומם בהדרגה בצמרת השלטון. השינויים האלה השפיעו לא מעט גם על דמותה ועל התפתחותה של החברה הישראלית כולה. למרות זאת המשיכו העובדים הסוציאליים, והתרבות המקצועית שלהם, להיות נקודת העוגן היסודית בהפעלת שירותי הרווחה האישיים בארץ.

מבוא

שלוש תקופות שונות מציינות את התפתחות שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל. כל תקופה אופיינה במנהיגות מקצועית וארגונית שונה, שעיצבה, כל אחת על-פי דרכה, את אופי הפעולה של שירותי הרווחה. בתקופה הראשונה, שנמשכה מסוף שנות ה־40 עד תחילת שנות ה־60 של המאה העשרים, היתה המנהיגות בידי קבוצה של

* בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

עובדות סוציאליות בעלות תרבות גרמנית, שהיו מן המייסדות של שירותים אלה עוד בתקופת היישוב של לפני הקמת המדינה. בתקופה השנייה, בשנות ה־60 וה־70 של המאה היא, עברה המנהיגות מידי העובדות הסוציאליות לידי חניכי תרבות "הכיפות הסרוגות" (על כך ראו: דורון, 1995, עמ' 41-42) שהחליפו בהדרגה את המנהיגות הקודמת במשרד הסעד ובשלוחותיו. התקופה השלישית, שנמשכה משנות ה־80 של המאה הקודמת עד השנים הראשונות של המאה הנוכחית, מאופיינת שוב במנהיגות שונה, שגויסה ברובה מקרב קבוצות האוכלוסייה שעלו ארצה לאחר הקמת המדינה והחלו לתפוס בהדרגה את מקומם בצמרת השלטון, ובכלל זה את מנהיגות משרד העבודה והרווחה, שהיה מופקד מאז המהפך הפוליטי של 1977 עד קיץ 2003 על הפעלת שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל. בכל אחת משלוש התקופות האלה הטביעו הקבוצות המנהיגות שהוזכרו כאן, ואשר יתוארו להלן, את חותמן על התפתחות שירותי הרווחה האישיים בישראל ובדרך זו על דמותה של החברה הישראלית כולה.¹ המעבר מתקופה לתקופה לא היה על־פי רוב מעבר חד והוא אופיין בחילופים אישיים בקבוצות המנהיגות שנעשו כאמור בהדרגה ובמשך הזמן. מעמד הקביעות בשירות הציבורי הישראלי לא איפשר ביצוע חד של חילופים כאלה. כתוצאה מכך נוצרה לא פעם חפיפה של אנשים בתפקידי מנהיגות והם נשארו מתקופה אחת והמשיכו לפעול בתקופה שלאחריה, ללא קביעה ברורה האם הם הסתגלו או לא למעבר לתרבות החדשה שהתגבשה עם עבור הזמן.

ההתייחסות לשירותי הרווחה במאמר זה היא לשני סוגים: האחד, המגוון הרחב של שירותי הטיפול הסוציאלי־האישי שמשרד הסעד היה מופקד עליהם בעבר, ואשר היו מאז סוף שנות ה־70 באחריותו של משרד העבודה והרווחה, והפועלים שוב, משנת 2003, במסגרת משרד הרווחה (או מה שהיה בעבר משרד הסעד). לסוג השני שייכים אותם שירותים הנמצאים בחלקם הגדול בתחום האחריות וההתמחות הפרופסיונלית של מקצוע העבודה הסוציאלית. נקודת המוצא של הדיון במאמר זה היא, שבכל תקופה משלוש התקופות שהוזכרו לעיל ואשר יפורטו להלן שלטה תרבות רווחה שונה. כל תרבות כזאת והמנהיגות הקובעת את אופייה קשורה כמובן בזמן ובמקום והיא מושפעת מן המסורת המקצועית שהיא התפתחה בה, ההקשר הפוליטי שהיא פועלת בתוכו, ובמידה לא מעטה גם מתפיסות עולם דתיות ואחרות המשפיעות עליה. השוני במסורת המקצועית וההקשר הפוליטי המיוחד יצרו בכל תקופה תרבות שונה של מדיניות הרווחה.

1. עיון ברשימת האנשים שעמדו בראש היחידות המקצועיות במשרד הסעד, כפי שאלה פורסמו בשנתונים של ממשלת ישראל, מראה, שבאמצע שנות ה־50 רובן ככולן של ראשי היחידות המקצועיות היו עובדות סוציאליות. באמצע שנות ה־60 ירד מספרן ואת רוב המקומות תפסו אנשים חובשי כיפות סרוגות. בסוף שנות ה־90 אין בכלל עובדים סוציאליים ברשימת ראשי היחידות המופיעים בשנתון הממשלה. בראש היחידות של משרד העבודה והרווחה עמדו בשנת 1999 אנשים שניתן לזהותם על־פי הקירבה שלהם למנהיגות הפוליטית שעמדה בראש המשרד באותו זמן (ראו, למשל: שנתון הממשלה תשי"ז; תשכ"ז; ותשנ"ז-תשנ"ח).

במקרה שלפנינו במנהיגות הכוונה לקבוצת אנשים שתפסה את מקומה בראש הפירמידה המקצועית והארגונית של מערכת שירותי הרווחה. הספרות המקצועית הדנה במנהיגות בארגוני שירות מייחסת לקבוצה המנהיגה הזאת השפעה חשובה ביותר על תפקוד הארגון. המנהיגות לפי התיאוריה המקובלת אינה עוסקת בניהול גרידא, אלא תפקידה גם להעניק למערכת את החזון המשמש מקור השראה וכוח מניע לפעולותיה. היא מעצבת את התרבות המקצועית והמנהלית שלה וקובעת את מדיניותה ואת דרכי פעולתה. היא אמורה לפעול כדי להבטיח את התמיכה הציבורית למנדט החברתי לשירותי הרווחה שהיא מופקדת עליהם ולעשות להשגת לגיטימציה לתחומים החדשים והמשתנים ששירותי הרווחה נדרשים לקבל אחריות עליהם. כל קבוצה מנהיגה פועלת כמובן לאור הערכים שלה, לפי ההנעות האישיות של אנשיה, ולעתים קרובות לפי הכוונות פוליטיות המנחות את דרכיה (ראו לעניין זה: ברגל ושמיד, 1988; שמיד וברגל, 1988; Bargal, 2000).

השינויים במנהיגות המתוארים במאמר זה עניינם כמובן לא רק בחילופים פרסונליים שגרתיים, בין-דוריים או אחרים, שהתרחשו בקבוצות המנהיגות. החילופים שאירעו הביאו אתם בכל פעם לקבוצה המנהיגה אנשים עם מטען אנושי וערכי שונה ותפיסת עולם שונה לגבי תפקידם של שירותי הרווחה שהם הופקדו על פעולתם. בלשון אחרת, האקט של חילופים המתואר היה בכל פעם מעין אקט מכונן שהביא אתו בכל פעם לראש הפירמידה של שירותי הרווחה קבוצת אנשים שהעמדות המקצועיות שלהם, הערכים שלהם והשקפת עולמם הפוליטית או ההקשר הפוליטי שהם פעלו בתוכו שינו במידה רבה את דפוסי ההתפתחות והפעולה של שירותי הרווחה במדינת ישראל. בעקבות השינויים האלה במנהיגות, המעבר מתקופה לתקופה הוא שהפך להיות בעל משמעות בעיצוב דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל.

התקופה הראשונה: מסוף שנות ה־40 עד שנות ה־60 של המאה העשרים

התקופה הראשונה, השנים שמיד לאחר הקמת המדינה, נמשכה על-פני שנות ה־50 ועד ראשית שנות ה־60. בתקופה זו הונחו היסודות ועוצבו במידה רבה דפוסי הפעולה של שירותי רווחה שנשאו אופי של טיפול אישי-סוציאלי ונקבעו דרכי ההפעלה שלהם. היסודות האלה עוצבו במסגרת הארגונית של משרד הסעד, אשר מראשית קיומו בשנת 1948 היה נתון לשליטה הפוליטית של מפלגות דתיות. בשנים הראשונות ובמשך תקופת זמן קצרה היה המשרד הסעד בשליטתה של "אגודת ישראל" והשר הממונה מטעמה היה ר' יצחק מאיר לוין. בהמשך התקופה ולכל אורכה עברה השליטה לידי

"המזרחי-הפועל המזרחי", או המפד"ל, והשרים היו משה חיים שפירא וד"ר יוסף בורג.

לעומת השליטה הפוליטית של המפלגות הדתיות במשרד הסעד, המנהיגות המקצועית הדומיננטית של המשרד היתה בתקופה זו בידי מקצוע העבודה הסוציאלית וזו נשלטה בידי קבוצת נשים, עובדות סוציאליות חניכות התרבות הגרמנית, שאיישו את רוב תפקידי הניהול המקצועי הבכירים במשרד. נשים אלה היו כולן בעלות רקע אישי, תרבות, הכשרה מקצועית וניסיון זהה או דומה בעבודה סוציאלית בשדה. חלק ממנו נרכש עוד בארצות מוצאן טרם עלו ארצה וחלק נרכש כבר בארץ בתקופת היישוב. הן היו בין מניחי היסודות של שירותי הרווחה בתקופת היישוב במסגרת המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי, שהפכה להיות, עם הקמת המדינה, המרכיב העיקרי של משרד הסעד החדש.

הצמרת המקצועית של שירותי הרווחה בתקופה הזאת היתה נתונה כמעט כולה בידי נשים. קבוצה זו היא שיצרה ועיצבה את התרבות של שירותי הרווחה שהתגבשה במסגרת שירותי הרווחה שהן היו מופקדות עליהן במסגרת משרד הסעד. לקבוצת נשים זו היו הרבה קווי אופי משותפים. הן היו ברובן יוצאות גרמניה או שקיבלו את הכשרתן המקצועית בארץ זו, או שהתנסו בעבודה המקצועית עוד ברפובליקה של ויימאר, אם בעבודה בשירותי רווחה ציבוריים כלליים או במסגרת שירותי הרווחה היהודיים (שפירו ואחרים, 2002, עמ' 143). כולן גם החלו את עבודתן המקצועית לאחר בואן ארצה במחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי ובלשכות הסעד המקומיות של ועדי הקהילה.

אף-על-פי שכל הנשים בקבוצה הזאת היו חדורות תודעה יהודית עמוקה ומסורות לרעיון הציוני, ההשפעה של העבודה הסוציאלית הגרמנית היתה חזקה עליהן. הנרייטה סאלד עמדה בראש המחלקה לעבודה סוציאלית שהוקמה בתחילת שנות ה-30 ליד הוועד הלאומי. אמנם היא הביאה אתה את הניסיון של עבודת שירותי הרווחה הוולונטריים האמריקניים, אולם, היועץ הראשון שלה להקמת שירות סוציאלי בארץ היה ד"ר פרידריך אולנדורף, שעלה לארץ מגרמניה ב-1934. לפני עלייתו ארצה הוא כיהן כמנהל המחלקה הסוציאלית בעיריית ברלין, והיה המארגן ויושב-הראש של מרכז העבודה הסוציאלית היהודית בברלין. ד"ר אולנדורף התנסה בגרמניה בכל השלבים של העבודה סוציאלית המתנדבת, הציבורית והממשלתית. רוב שנותיו בארץ, החל בתקופת היישוב ובתקופה הראשונה שלאחר הקמת המדינה, הוא הקדיש לפיתוח ולקביעתה של מדיניות שירותי הרווחה בארץ. לד"ר אולנדורף היתה השפעה חזקה על התרבות המקצועית של שירותי הרווחה כפי שזו התפתחה והתגבשה במסגרת משרד הסעד (חיות, 1959).

השפעתה של העבודה הסוציאלית הגרמנית על התפתחות שירותי הרווחה באה גם

מאישיותה של סידי וורונסקי, שעלתה לארץ גם היא מגרמניה ב־1934 והיתה מיד עם עלייתה למייסדת ומנהלת של בית־הספר הראשון להכשרת עובדים סוציאליים בארץ. את ניסיונה בהוראה ובהכשרה בעבודה סוציאלית רכשה סידי וורונסקי בבית־הספר הידוע להכשרת עובדות סוציאליות שיסדה אלס סלומון בברלין בשנת 1908. לפני עלייתה ארצה נטלה סידי וורונסקי חלק בהקמת רשת בתי־ספר לעבודה סוציאלית בגרמניה. בארץ היא הניחה את יסודות החינוך וההכשרה לעבודה הסוציאלית ותרמה להרחבת האופקים של העבודה המקצועית. בבית־הספר שבניהולה שלטה באופן טבעי תרבות העבודה הסוציאלית הגרמנית. הבוגרות של בית־הספר הזה (ואחר כך גם הבוגרים) השתלבו עם הזמן בתפקידי ניהול של שירותי הרווחה במסגרת משרד הסעד. השפעתה של הגב' וורונסקי ושל בית־הספר שניהלה על התפתחותה וגיבושה של תרבות שירותי הרווחה היתה לפיכך חשובה מאוד (כהן, 1957; קורץ, 1975).

השקפת העולם המקצועית של קבוצת הנשים שעמדה בראש שירותי הרווחה במשרד הסעד, ולמעשה של מדינת ישראל, הושפעה, כפי שראינו, בעמדותיה מן העבודה הסוציאלית בשירותי הרווחה בגרמניה הוויימאריט ובחלקו גם מן הגישות המקצועיות שהביאה אתה הנרייטה סאלד. יתרה מזאת, בקרבן שררה האמונה החזקה שקיימת חובה מוסרית של הכלל להגיש סיוע לכל אדם הנמצא במצוקה שהוכיח שהוא זקוק לעזרה. הן היו ערות מאוד לבעיות המצוקה של קבוצות גדולות באוכלוסייה הישראלית והן פעלו מתוך הכרה ורצון חזקים למען שיפור תנאי החיים של בני אדם הנתונים במצוקה.

מה שאפיין את חברות הקבוצה מבחינה אישית, למרות שהיו ביניהן הבדלים גדולים, היה שהן, כמו החלוצות במקצוע שקדמו להן בגרמניה, היו סוג של "נשים משכילות, לוחמות, מלאות מרץ, רוח מלחמה, [בעלות] אמונה בעתיד ובאפשרויות ובעלות חזון." (קורץ, שם, עמ' 164). הן הזדהו עם האתוס הציוני הדומיננטי ועם יעדי המדינה היהודית בקליטת העלייה כפי שאלה נתפסו באותה תקופה. הן גם האמינו בעליונות העמדות המוסריות שלהן ולא היססו לכפות את העמדות שלהן על הכפופים להן ועל קהל הנזקקים לשירותים שהן היו מופקדות על הפעלתם. הן היו, כאמור, נשים בעלות אישיות חזקה, תקיפות וסמכותיות מאוד, ושלטו ביד רמה בצמרת שירותי הרווחה הישראליים של התקופה. בגלל הכוח שהיה בידן, ובגלל האמונה החזקה בנכונות דרכן, ספק אם היו מסוגלות להבין את התרבות השונה של קהל הנזקקים של התקופה, בין שהיו אלה פליטי השואה ובין שהיו עולים מארצות ערב. הן גם לא היו מוכנות להתחשב בשוני התרבותי הזה בשעה שעמלו לגבש את דפוס הפעולות של השירותים שאותו ביקשו לפתח.

מבחינה ארגונית דגם העבודה המקצועית שהן פיתחו בשירותי הרווחה היה הייררכי מאוד במבנה שלו. כל ההוראות בתוך השירות זרמו מלמעלה למטה, ולדרגים נמוכים

יותר לא ניתנה כמעט כל אפשרות להשפיע על התפתחות כיווני המדיניות. נוצר רק קשר רופף בין עובדים בלשכות המקומיות והאזוריות ובין העובדים במרכז (קליין, 1958, עמ' 12). לקבוצת הנשים המנהיגה היתה אוריינטציה סמכותית מאוד, שיפוטית מאוד, ובמידה רבה גם אליטיסטית מאוד. הן האמינו שהן יודעות מה נחוץ ומה טוב ללקוחותיהן. כך נוצר דגם של שירותי רווחה שהכוח בו וההחלטות על כיווני התפתחותו התרכזו בידי מעטים (על דגם זה ראו: Gamson & Lasch, 1983, p. 412). ריצ'רד טיטמוס תיאר דגם הייררכי זה של מנהיגות, שהיא בעלת אוריינטציה סמכותית של מומחים מקצועיים מעטים, שהכוח מרוכז בידם ואשר למעשה אינם רואים את עצמם מחויבים לתת דין-וחשבון על פעולותיהם לקהל הרחב או לציבור הלקוחות (Titmuss, 1968, p. 238).

באופן מעשי התפיסה המקצועית של הקבוצה המנהיגה קיבלה את ביטוייה במה שכונה "הטיפול במשפחה" והטיפול הזה הוגדר כ"פעולה היסודית של הלשכות הסוציאליות". הלשכה הסוציאלית היתה אמורה לשמש "מרכז בכל הפעולה הסוציאלית המסועפת". אולם, החובה להגיש סיוע לנזקק היתה לפי התפיסה הזאת תלויה במידה רבה גם בחובתו של מבקש הסיוע להוכיח את נזקקותו. לפיכך, הכלל שנקבע היה, ש"אין העזרה ניתנת בשום מקרה אלא לאחר חקירה יסודית על מצבו המשפחתי והסוציאלי של הנצרך, ואין העזרה מתבטאת תמיד במתן תמיכה כספית, אלא גם בעצה והדרכה ובטיפול ממשי בכל אחד בני המשפחה". (סאלד, 1961). לפי תפיסה זו הוטל על העובד הסוציאלי תפקיד כפול: האחד, להשתדל ולפעול לפי העקרונות והכללים של הטיפול במשפחה; והאחר, לקבוע נכונה את מידת נזקקותו ואת היקף הצרכים של האדם מבקש הסיוע ומהותם. כל זה, כמובן, תוך שימת לב ללחץ העצום שהלשכות היו נתונות בו ו"הפער הגדול בין הצרכים והאמצעים לסיפוקם". (הופרט, 1958).

דגם העבודה שהתפתח והתגבש במסגרת השירותים לפי תפיסה כללית זו היה אפוא דגם שהבסיס העיקרי שלו היה השיפוט ושיקול הדעת המקצועי של העובד הסוציאלי. ההוראות החוקיות והמינהליות שהסדירו את העבודה בשדה היו מועטות מאוד. במידה שהוראות כאלה היו קיימות הן פעלו כהנחיה כללית בלבד בלי להפחית משיקול הדעת האינדיבידואלי שהיה נתון בידי העובדים הסוציאליים. בדגם זה לא היתה קיימת הפרדה בין הגשת סיוע כלכלי להבטחת קיומו של הנזקק ומשפחתו ובין הטיפול הסוציאלי המקצועי שנועד לטפל בבעיות האישיות והחברתיות של האדם והמשפחה הזקוקים לעזרה. החלטה על עצם הגשת סיוע כלכלי, או דחיית מתן הסיוע, וההחלטה על היקף הסיוע, נתפסו כחלק מן הסמכות המקצועית והטיפול המקצועי של העובד הסוציאלי.

עם כל הכוח המקצועי שהיה מרוכז בידי העובדות הסוציאליות שעמדו בראש

הפירמידה של שירותי הרווחה יש לזכור שקבוצת נשים זו פעלה במסגרת האילוצים הפוליטיים והתקציביים של משרד הסעד, שהיה נתון כאמור בשליטה פוליטית של מפלגות דתיות. בזכות עמדות המנהיגות המקצועית שהן רכשו לעצמן ואופיין האישי החזק נשים אלה הצליחו לשמור על המנהיגות שלהן בשירותי הרווחה שהן היו מופקדות עליהם בתוך משרד הסעד. אולם הן נאלצו לעשות זאת במסגרת האילוצים שהמציאות הפוליטית השליטה של המפלגות הדתיות הטילה עליהן ושל המשאבים המוגבלים שהמדינה הקצתה לשירותי הרווחה.

את התרומה של קבוצת נשים מנהיגה זאת אפשר לראות בהצלחה שלהן להבטיח את ההרחבה העצומה של שירותי הטיפול האישיים בלשכות הסעד בכל אזורי הארץ, ביצירת הנגישות לשירותים אלה לאוכלוסייה הנזקקת הגדולה שבקרבת העלייה הגדולה שזרמה לארץ בשנות ה-50, בעיגון הבסיס המקצועי של העבודה הסוציאלית בהפעלת שירותי הרווחה אישיים, ובהבטחת היסודות של הטיפול הסוציאלי האישי שעובדי לשכות הסעד השתדלו להגיש לנזקקים. אולם, לצד הישגים אלה לא ניתנה במסגרת ההשקפה המקצועית של קבוצה מנהיגה זאת תשומת לב מספקת להבטחת הזכות של אוכלוסיית הנזקקים לקבלת סיוע כספי להבטחת הקיום. הזכות הזאת, במידה שהיתה קיימת בכלל, נשארה רופפת בלבד ותמיכות הסעד שניתנו בשנים ההן נשארו תלויות בשיקול הדעת של העובדים הסוציאליים בלי שהזכות לקבלתן עוגנה במידה מספקת מבחינה משפטית או מנהלית. התוצאה היתה, שמומחה מן החוץ שבחן את שירותי הסעד לקראת סוף התקופה, בשלהי שנות ה-50, קבע, ש"בשטח הטיפול במשפחה והסיוע הכספי המהווים אבני יסוד לשירותים הסוציאליים, קיימים ליקויים וחסרונות רציניים עד כדי כך, ששטחים אלה מפגרים בעשרות שנים אחר הישגי המדינה בשטחים אחרים." (קליין, 1958, עמ' 8).

התקופה השנייה: שנות ה-60 עד שנות ה-80 של המאה העשרים

שליטתה של קבוצת הנשים, העובדות הסוציאליות חניכות התרבות הגרמנית, על שירותי הרווחה הגיעה לקצה בשנות ה-60 של המאה הקודמת. המעבר של המנהיגות מידי העובדות הסוציאליות ליד אנשי "תרבות הכיפות החרוזות" לא היה מעבר חד. הוא נעשה בהדרגה כך שבאמצע שנות ה-60 כמעט כל עמדות המנהיגות המקצועית והארגונית של שירותי הרווחה במשרד הסעד נתפסו בידי דור מנהיגות חדש. הסימנים הבולטים של שינוי פני המנהיגות היו המעבר המובהק מידי קבוצת נשים לידי קבוצת גברים, מידי בעלי מקצוע העבודה הסוציאלית לידי בעלי מקצוע אחרים, מידי אנשים שהניסיון הקודם שלהם היה במסגרות של שירותי הרווחה בארץ או בחוץ-לארץ לידי

אנשים שבאו משדות פעולה אחרים, ומידי קבוצה שלא היתה לה זהות פוליטית מוגדרת לידי קבוצת אנשים שהיתה מזוהה, במידה זו או אחרת, באופן גלוי עם השלטון הפוליטי של המפלגה הדתית, במקרה זה המפד"ל, במשרד הסעד.

השינוי החד הזה של פני המנהיגות לפי המאפיינים הללו לא קרה באקראי. הוא נעשה במידה רבה בדרך המקובלת בתרבות הפוליטית הישראלית: המפלגות החדירו את אנשיהן לתוך מינהל משרדי הממשלה הנתונים לשליטתן. השינוי נעשה במקרה שלפנינו באופן הדרגתי וברוב המקרים ללא יצירת זעזועים במערכת. קבוצת הנשים המנהיגה של העובדות הסוציאליות הגיעה באופן טבעי לגיל פרישה מן העבודה ואת מקומן תפסו אנשי התרבות הפוליטית והמקצועית החדשה. ממלאי המשרות החדשים מילאו ברוב המקרים את התנאים הפורמליים שהיו דרושים לאיזוש המשרות שהתפנו, אבל לא היה ספק בכך שמלבד התנאים הפורמליים הם ביטאו את רצון המפלגה השלטת להחזיר את אנשיה לתוך דרגי הניהול העליונים של משרד הסעד שהיה נתון בידיה. מה שנוצר היה אפוא שינוי פני המנהיגות על-פי שלושה מאפיינים מרכזיים: לפי המגדר, על-פי ניסיון והכשרה מקצועית שונים, ועם זהות פוליטית מוגדרת והשקפת עולם שונה לגבי מערכת שירותי הרווחה.

בניגוד לקבוצת המנהיגות הקודמת, אנשי המנהיגות החדשה לא באו מעולם העבודה הסוציאלית. הם באו ברובם מעולם המשפט וחלק מהם היו בעלי הכשרה וניסיון במערכות החינוך, או שהיו בעלי השכלה כללית אחרת. חלק מקבוצה זו רכשו לעצמם במשך השנים, בסיוע המשרד, השכלה גבוהה בתחום מדיניות הרווחה באוניברסיטאות בארצות-הברית והתמחו בנושאים של קביעת מדיניות ובעיות ארגון ומינהל של שירותי הרווחה. עם מינוים למשרות הניהול המרכזיות במשרד הסעד הם הציבו לעצמם אתגר: לקדם את שירותי הרווחה במדינת ישראל שהם הופקדו עליהם על-פי השקפת עולמם, לשפר את מעמדם הנחות של השירותים האלה כפי שאלה הצטיירו בעיני הציבור ועל-פי הביקורת שמתחו עליהם מומחים בארץ ומחוץ לארץ (ראו, למשל, קליין, 1958), ולהעלות את רמתם של השירותים שנתפסו כמפגרים אחרי רוח הזמן.

השקפת העולם שהדריכה את אנשי המנהיגות החדשה שהחליפה את העובדות הסוציאליות בניהול שירותי הרווחה נבעה משני מקורות: מקור אחד היו ההכשרה והניסיון המשפטי שרכשו לעצמם חלק מאנשים אלה לפני בואם למשרד הסעד. הכשרה זו הקנתה להם תפיסה מגובשת של הוגנות (Equity) ושל צדק חלוקתי, שהם ראו את עצמם מחויבים לפעול למענם במילוי תפקידם. את הצורך לתרגם השקפה זו הלכה למעשה ראו בקביעת קריטריונים ברורים יותר של הקצאת משאבים לשירותים השונים ולקביעת תנאי הזכאות לקבלת גמלאות. הם ייחסו חשיבות לקביעת מערך חדש וברור יותר של זכויות וחובות, הן של עובדי השירות והן של לקוחות השירותים, דבר

שהמנהיגות הקודמת של העובדות הסוציאליות לא הקדישה לו תשומת לב מספקת. כאמור, הן האמינו שהמענה לסוגיות אלה טמון בשיקול הדעת המקצועי שלהן ושל העובדים הסוציאליים בשדה.

המקור השני להשקפת העולם של אנשי המנהיגות החדשה היתה התרבות הדתית היהודית בצורתה המתונה כפי שהיתה מקובלת בתקופה ההיא על הזרם המרכזי של הציונות הדתית. בהתאם להשקפה זו הם שאפו להחדיר את המסורת היהודית של מתן צדקה ושל ערבות הדדית כפי שהם תפסו זאת לתוך מערכת שירותי הרווחה תוך-כדי התאמת מסורת דתית זו לתפיסות של מדינת הרווחה. למשל, סגן שר הסעד, י"ש רוזנברג (אחרי-כך בן-מאיר) ניסה לבסס את עקרונות חוק שירותי הסעד בעת שהחוק נדון בכנסת, ואת פעולות המשרד שבמסגרתו הוא הופקד על נושאי הרווחה, על מקורות החוק העברי ועל מסורת פעולות הצדקה של הקהילות היהודיות במהלך הדורות (רוזנברג, 1956).

השינוי שהביאה אתה קבוצת המנהיגות החדשה טמנה בתוכה מידה לא קטנה של התנגשות בין תרבויות: בין התרבות של העבודה הסוציאלית שהשתרשה במשרד הסעד ובין התרבות הדתית, הפוליטית והמשפטית שהביאו אתם אנשי הכיפות הסרוגות. שני גורמים הביאו לריכוך של ההתנגשות הזאת. האחד היה המעבר ההדרגתי לתרבות החדשה; השינויים באופי המנהיגות ובצורת פעולתה לא נחתו בבת אחת, אלא הוכנסו לאט לאט במשך שנים אחדות.

הגורם השני שתרם למניעת התנגשות חריפה בין שתי התרבויות היה השארתה על כנה של תת-תרבות מקצועית חזקה של העבודה הסוציאלית. שתי התרבויות, זו של הכיפות הסרוגות וזו של העבודה הסוציאלית, מצאו את הדרך לחיות יחד בכפיפה אחת. דבר זה התאפשר לאחר שהקבוצה המנהיגה החדשה הכירה בחיוניותה של העבודה הסוציאלית בהפעלת שירותי הרווחה האישיים שהמשרד הופקד עליהם, ולאחר שאנשי העבודה הסוציאלית השכילו לחיות עם המציאות הפוליטית שנוצרה במשרד ויחד עם זאת שמרו על מידה של עצמאות למעמד הפעילות המקצועית שלהם.

את ביטויה המעשי קיבלה תפיסתה של הקבוצה המנהיגה של אנשי הכיפות הסרוגות בהתמקדות בבעיות ארגון ומינהל של משרד הסעד, ושל שירותי הרווחה שהמשרד היה מופקד עליהם, ובשאיפה לחזק את הבסיס החוקי של פעולות אלה. גישתם לסוגיות המקצועיות של פעילות המשרד, דהיינו לעבודה הסוציאלית, היתה בנויה על שניות: מצד אחד הם ראו בכל פעולות המשרד צורה של עבודה סוציאלית. בראשית דרכם הם הבחינו אך מעט בין היסודות המקצועיים של פעולות המשרד ובין סוגי פעילות אחרים. מצד שני, הם השאירו על כנם את דפוס הפעילות המקצועית של העובדים הסוציאליים ואת התרבות המקצועית שאלה פיתחו.

לפי התפיסה הזאת הם ראו את משרד הסעד כ"אחראי ליצירת 'מדיניות הסעד'

ולביצועה באמצעות מערכת חוקים ותקנות, אשר בה החוק היסודי הוא חוק שירותי הסעד, 1958. חוק זה והתקנות לביצועו, מימושו והפעלתו קובעים את מסגרת העבודה הסוציאלית. (משרד הסעד, 1965, עמ' 7). בכך באה לידי ביטוי תפיסה מרכזית של תפקידם באשר לחיזוק הבסיס החוקי של שירותי הרווחה. אולם, חוק שירותי הסעד מ-1958, שברובו עדיין נמצא בתוקף בתחילת המאה ה-21, אמנם עוסק בדרכי ההפעלה של שירותי הרווחה בארץ, אבל אין בו התייחסות לעבודה הסוציאלית כפעילות בעלת מעמד מקצועי ייחודי (על המגבלות של חוק זה ראו: דורון, 2002). יתר על כן, הם הכירו בכך, "שהתחיקה הסוציאלית המודרנית בישראל נמצאת רק בתחילת דרכה". לפיכך הם ראו זאת כחלק עיקרי של תפקידם לעסוק "בתחיקת הסעד [כ]פעולה מתמדת ומהווה תהליך רצוף של ניסוח חוקים חדשים, תיקוני חוקים, התקנת תקנות, שמטרתם הכוללת היא להגדיר את עבודת הסעד על כל שטחיה." (משרד הסעד, 1965, עמ' 12).

במקביל לפעילותם בשדה החקיקה הם ראו את עצמם מחויבים ל"שידוד מערכות" מבחינה ארגונית ומנהלית בכל הנוגע לדרכי "הפעולה וקיומה של עבודת הסעד" (שם, עמ' 9). בהתאם לכך נערך בשנת 1963–1964 סקר על מבנה המשרד ובעקבותיו הוצעו שינויים ארגוניים שונים שמגמתם היתה לשפר את תכנון עבודת המשרד וביצועה ולאפשר זרימה שוטפת ורצופה של אינפורמציה מלאה ומעודכנת (שם, עמ' 20). במסגרת שינויים אלה הם כללו, נוסף על ארגון מחדש של המשרד, גם הפעלת מערכת של מיכון ושיטות עבודה חדישות נוספות.

גם הקבוצה החדשה, כמו קבוצת המנהיגות הקודמת, אימצה לעצמה דגם הייררכי מאוד של פעולות השירותים שמשרד הסעד הופקד עליהם. נקודת המוצא של הארגון מחדש שהם ביקשו להכניס היה מבוסס על "חלוקת תפקידים והסמכויות בין שתי החטיבות העיקריות הנושאות בעול העבודה הסוציאלית", כלומר של כל פעולות המשרד שהם ראו בהן צורה של עבודה סוציאלית, כאשר המרכז בירושלים "מתווה את קווי המדיניות הכללית של העבודה הסוציאלית, יוזם חקיקה, תכנון, הדרכה, ומקיים פיקוח על עבודת המחוזות ובאמצעותם גם על לשכות הסעד המקומיות"; והמחוז "הוא הגוף המבצע הלכה למעשה את העבודה הסוציאלית בשדה על פי המדיניות, התכניות וההנחיות שמקורן במרכז." (שם, עמ' 20).

בתור קו מנחה למדיניות הסעד אימצה לעצמה הקבוצה המנהיגה, כמו קבוצת העובדות הסוציאליות שקדמו להם, את יסודות הטיפול במשפחה כבסיס לפעולות לשכות הסעד. בהתאם לכך הוקמה יחידה ארגונית נפרדת שכונתה "השירות למשפחה". מטרת השירות הזה נקבעה להיות "חיזוקה [של המשפחה], שמירת שלומה ושלמותה, על ידי דאגה לקיומם של התנאים היסודיים: דיור, מזון, ביגוד, בריאות, עבודה וחינוך. סיפוק צרכים יסודיים אלה משמשים קו מנחה למדיניות הסעד." (שם,

עמ' 59). בעיני מנכ"ל המשרד שעמד בראש הקבוצה, "חזיון המשפחה חייב להיות ה'שיוויוני' לגדי תמיד', ה־memento של העובד הסוציאלי בימינו ובמדינתנו." (קורץ, 1975ב, עמ' 46).

ביסוד הטיפול המשפחתי נקבעה הדאגה ל"מצבה התקין של המשפחה כיחידה החברתית הבסיסית, שלמותה, אורחותיה, האחריות וההבנה ההדדית בין כל בני המשפחה, רמת חייה מבחינה חומרית והשכלתית ומידת השתלבותה בחיי הקהילה הסובבת." (קורץ, 1975ב, עמ' 59). בקביעות אלה ניכרת הרחבת הדאגה למשפחה מעבר לטיפול המקצועי האישי בלבד, שהיה נחלת התפיסה של העבודה הסוציאלית, לדאגה לתנאים יסודיים נוספים אחרים, כפי שאלה פורטו לעיל.

התפיסה המקצועית והעניינית של הקבוצה המנהיגה של הכיפות הסרוגות בכל הנוגע להפעלת שירותי הרווחה קיבלה את ביטויה בשורה שלמה של שינויים וחדושים. השינויים העיקרים שהוכנסו ביוזמתה נגעו כאמור לתחומי הארגון והמינהל, לעניין החקיקה וגם לדפוסי הפעולה של העבודה הסוציאלית המקצועית. החדוש החשוב בתחום המינהל הונהג עוד בשנות ה־60 עם הקמת המת"ס – המרכז לתשלומי סעד. הפעלת המת"ס סימל שני חידושים חשובים: האחד, הכנסת השימוש באמצעי מיחשוב לפעולת שירותי הרווחה והגשת הסעד; האחר, ריכוז ביצוע תשלומי הסעד למשפחות נתמכות ושל תשלומים אחרים של שירותי הרווחה, כמו תשלומים למוסדות חוץ, והעמדתם במרכז. מעבר לחידוש הטכני, הפעלת המת"ס סיפקה לקובעי המדיניות במשרד מידע מרכזי ומעודכן על הפעולה השוטפת של מערכת שירותי הרווחה במקומות השונים בארץ ותרמה בכך לייעול המערכת ולשיפורה (משרד הסעד, 1965, עמ' 9–10).

חידוש ארגוני ומינהלי אחר היה בהנהגת התע"ס – התקנון לענייני סעד. התע"ס הפך את הוראות המנהל הכללי של המשרד ללשכות הרווחה המקומיות לקובץ תקנוני, שקבע את כללי ההפעלה של שירותי הרווחה הפועלים באחריותו של משרד הסעד. התע"ס הסדיר וממשיך להסדיר בדרך זו את פעולות שירותי הרווחה בארץ. אמנם הוראות התע"ס אינן מהוות תחליף משפטי מלא לתקנות בעלות תוקף תחקיקתי, אבל כל זמן שהנושאים שהוראות אלה עוסקים בהם לא הוסדרו בחקיקה, יש בהם כדי לחייב את שירותי הרווחה לפעול על פיהן. הפעלת המערכת על-פי הוראות התע"ס הבטיחה מידה של אחידות בפעולת השירותים במקומות השונים בארץ והביאה להתייחסות שוויונית יותר לאנשים הנזקקים לקבלת שירותים אלה (על תוקפן של הוראות התע"ס ראו: שניט, 1974, עמ' 61–74).

שינוי אחר שהונהג בתקופה זו נגע לדפוסי העבודה המקצועית של העובדים הסוציאליים בלשכות הרווחה. השינוי היה הפרדה בין פעולות הטיפול הסוציאלי האישי ובין הגשת סיוע כלכלי. ההנחה הבסיסית שהנחתה את לשכות הרווחה בארץ מראשית

פעולתן היתה, שאדם או משפחה הנמצאים במצוקה וזקוקים לסייע כלכלי זקוקים גם לטיפול סוציאלי. שילוב זה של שני היבטים אלה של מצוקה קיבל אפוא ביטוי במסגרת פעולות לשכות הרווחה (דורון וינאי, 1988). לפי דפוסי העבודה שהתגבשו בלשכות הרווחה, העובדים הסוציאליים הם שבדקו את מצבו הכלכלי של הפונה ללשכה וביקש סיוע ובידיהם היתה הסמכות לקבוע, על-פי שיקול דעתם המקצועי, האם להגיש לפונה סיוע כזה ואת מידת הסיוע. דפוס עבודה זה זכה לתמיכה מלאה של הקבוצה המנהיגה של העובדות הסוציאליות בשנות ה-50. השאלה שהתעוררה בשנות ה-60 היתה, האם דפוס פעולה זה של הלשכות הוא משביע רצון והאם היו לעובדים הסוציאליים המיומנויות הנחוצות כדי לקבוע האם אדם נמצא במצוקה כלכלית וזכאי לסיוע והאם הסיוע הזה צריך להיקבע לפי שיקול דעתם המקצועי של העובדים הסוציאליים.

סוגיה זו של מתן סיוע כלכלי במשולב עם הטיפול הסוציאלי האישי העסיקה מאוד את עולם העבודה הסוציאלית בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת. בהדרגה התגבשה ההכרה, שלא כל פונה המבקש סיוע כלכלי, כלומר תמיכת סעד, זקוק גם לטיפול סוציאלי ואין זה נכון להשתמש בכוח-האדם המקצועי של עובדים סוציאליים לצורך מתן הסיוע הכלכלי כאשר מטלה זו אינה בתחום המיומנות שהם הוכשרו לה (לדיון על כך ראו: וייס, 2000). חלק מן העובדים הסוציאליים המשיכו אמנם לתמוך בדפוס המשולב שהם פעלו על-פיו, אבל בהדרגה התקבלה הגישה שדגלה בהפרדה בין שני סוגי פעולות האלה (על סוגיה זו ראו הדו"חות של שתי ועדות שעסקו בנושא: ועדת זלצברג ודו"ח ועדת קטן, 1975). המנהיגות החדשה במשרד הסעד קיבלה על עצמה את האתגר של ביטול השילוב והחליטה על הכנסת ההפרדה בין שני התחומים. וכך הונהגה ההפרדה הפונקציונלית הפנימית בתוך לשכות הרווחה. בהתאם לכך הוקמו בלשכות הרווחה מדורים נפרדים לסיוע חומרי והם אוישו בעובדי זכאות מיוחדים שהופקדו על עריכת בדיקות הזכאות ומתן הסיוע לפונים שביקשו סיוע כלכלי, ואילו העובדים הסוציאליים התפנו לעסוק בעיקר בטיפול הסוציאלי האישי המקצועי. ההפרדה הפונקציונלית נהפכה גם להפרדה ארגונית בתחילת שנות ה-80, עם הוצאת הגשת הסיוע מידי לשכות הרווחה והעברתן לידי המוסד לביטוח לאומי בהתאם לחוק הבטחת הכנסה (ראו גם: בריק, 1982).

שינוי בתחום חשוב אחר של הטיפול הסוציאלי-האישי במסגרת שירותי הרווחה בא לידי ביטוי בהכנתן ובפרסומן של התקנות על-פי חוק שירותי הסעד מ-1958, וגם בחקיקה של שורת חוקים חדשים שבאו להסדיר את פעולת שירותי הרווחה בנושאים ששירותי הרווחה מילאו בהם תפקיד מרכזי. פעולת החקיקה כללה, בין היתר, חוקים בנושאים של טיפל, השגחה והגנה על בני נוער, טיפול בנוער עברייני, אימוץ, טיפול במפגרים ובחוסים במעונות, שירות המבחן ועוד (על פירוט החקיקה ראו:

(Salzberger & Shnitt, 1973). חוקים אלה לא רק הסדירו את פעולת שירותי הרווחה בנושאים אלה, אלא גם הגדירו ביתר בהירות את תפקידן של המחלקות ולשכות הרווחה ואת תפקידיהם של העובדים הסוציאליים בהפעלת החוקים האלה. החוקים שהתקבלו מחייבים את העובדים הסוציאליים להתערב במצבי סיכון, מסמיכים אותם לזיום במקרים אלה הליכים משפטים להוצאת ילדים מרשות הוריהם ועוד (שפירו ואחרים, 2002).

את תרומתה של קבוצת הכיפות הסרוגות בראשות משרד הסעד, ואחר־כך במשרד העבודה והרווחה, אפשר לראות בשינויים חשובים שהצליחה לחולל בכמה תחומי פעולה מרכזיים של המערכת. ראשית, השינויים שנעשו בתחומי הארגון והמינהל הביאו לשיפור רב בדרכי הפעולה של המערכת. הדבר הושג בעיקר באמצעות הנהגת המת"ס, התע"ס ובהכנסת שיטות ניהול חדשות נוספות. שנית, היא הצליחה להרחיב את הבסיס החוקי של פעולות המערכת ולעגן בחקיקה לפחות חלק מפעולותיהם של שירותי הרווחה והטיפול האישיים. שלישית, היא שמרה על המעמד המקצועי של מקצוע העבודה הסוציאלית במסגרת שירותי הרווחה. לקראת סוף התקופה היא אף שמה את הדגש על הפיכת לשכות הרווחה לשירותים חברתיים כ"מערכת טיפולית מרכזת בקהילה", כדי שאלה יוכלו לתת מענה למצוקות אישיות, משפחתיות וחברתיות. (בריק, 1982, עמ' 57).

בהבדל מקודמתה, השקיעה קבוצת הכיפות הסרוגות מאמצים רבים בהעלאת שיעורי התמיכה הכלכלית, כלומר מכסות תמיכת הסעד לאוכלוסייה הנזקקת, ובהבטחה, בצורה טובה יותר, של זכויות האוכלוסייה המצויה במצוקה לקבלת סיוע בעת הצורך. במסגרת האילוצים התקציביים, והחולשה של משרד הסעד מול עמדות האוצר והממסד הפוליטי השולט, הועלו במשך שנות ה־60 וה־70 באופן הדרגתי ורצוף שיעורי תמיכות הסעד ואלה שיפרו בדרך זו את תנאי החיים של האוכלוסייה הנזקקת. זאת היתה בוודאי תרומה חשובה של קבוצת הכיפות הסרוגות. אולם, אין בכל אלה כדי להתעלם מן הלחצים הפוליטיים של המפלגה הדתית לאומית ושל שליחיה, שמשרד הסעד היה נתון בשליטתם כמעט במשך כל התקופה, להשתמש במערכת כדי לקדם את האינטרס הפוליטי שלהם.

התקופה השלישית: שנות ה־80 וה־90 של המאה העשרים

השליטה של קבוצת הכיפות הסרוגות בשירותי הרווחה נחלשה מאוד בשנות ה־80, למרות שקשה לומר שהיא הגיעה לסיומה לגמרי. שני אירועים תרמו להתערערת השליטה של קבוצת הכיפות הסרוגות: האחד, המהפך הפוליטי של 1977, שהביא

בעקבותיו לוויטור המפד"ל על שליטתו הממושכת במשרד הסעד. שליטת המפד"ל היוותה כאמור את הבסיס שממנו שאבה קבוצת הכיפות הסרוגות את עיקר כוחה. האירוע השני היה ביטולו של משרד הסעד כמשרד ממשלתי נפרד ומיווגו בתוך המשרד המורחב החדש לעבודה ורווחה. שר העבודה והרווחה הראשון, ד"ר ישראל כץ, מינה למנכ"ל המשרד החדש איש ממשרד העבודה הקודם, ובכך הוא דחק למקום משני את המנהיגות הקודמת של הכיפות הסרוגות וצמצם את השפעתה בשליטה על המשרד (ראו על כך : דורון, 1995, עמ' 32–34). אבל גם כאן, כמו בתקופה הקודמת, גרם מעמד הקביעות בשירות הציבורי הישראלי להשארת חלק מן המנהיגות הקודמת על כנה ובדרך זו היא יכלה להמשיך ולקיים בידיה את השפעתה. אולם, שני האירועים הללו הביאו בהמשך הזמן לחילופי משמרות ואת מקומה של קבוצת הכיפות הסרוגות תפסה בהדרגה מנהיגות חדשה, בחלקה הגדול עם כיפות שחורות. אמנם המעבר למנהיגות החדשה התרחש בהדרגה, אבל הוא סימל באופן ברור למדי כניסה לעידן חדש בשליטה על מערכת שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל ובקביעת אופייה.

קווי האופי של המנהיגות החדשה התבררו רק בהדרגה, משום שבעידן החדש, בניגוד לתקופות קודמות שבהן השליטה הפוליטית על שירותי הרווחה היתה נתונה בידי מפלגה אחת, בשנות ה־80 וה־90 עברה השליטה הפוליטית לעתים קרובות בין כוחות פוליטיים שונים. השליטה במשרד העבודה והרווחה אמנם היתה במשך תקופות זמן קצרות בידי המפלגות הגדולות, הליכוד והעבודה, אולם במשך רובו של הזמן היא עברה בין מפלגות סקטוריאליות דתיות־חרדיות כמו תמ"י, אגודת ישראל וש"ס. מפלגות אלה הן שקבעו אפוא את אופי המנהיגות המנהלית והמקצועית שהתגבשה במערכת בשני העשורים האחרונים ואשר קבעה את המדיניות בשירותי הרווחה.

סימני ההיכר הבולטים של קבוצת המנהיגות בשירותי הרווחה בשני העשורים האחרונים הם: (א) הם גויסו ברובם מתוך קבוצות האוכלוסייה שעלו ארצה לאחר הקמת המדינה והם מסמלים בכך את כניסתן של קבוצות אלה לפרוודורי הכוח של השלטון; (ב) הם רובם ככולם גברים חובשי כיפות שחורות; (ג) הם לא באו מעולם העבודה הסוציאלית או עם התנסות קודמת בעולם שירותי הרווחה. ההשכלה שלהם היא ברובה תורנית ובחלקה במקצועות המשיקים למינהל הציבורי; (ד) לחלקם הגדול יש זהות פוליטית ברורה המזהה אותם עם המפלגה שבידה נתונה השליטה על משרד העבודה והרווחה, בעיקר מפלגת ש"ס. סימני היכר אלה של המנהיגות בתקופה הנדונה, כמו של קבוצת הכיפות הסרוגות, משקפים את התרבות הפוליטית הישראלית, שבה מפלגות פוליטיות מחדירות את אנשיהן לתוך מינהל משרדי הממשלה הכפופים להן. הדבר נעשה באופן גלוי למדי הן לשם קידום האינטרסים של המפלגה שקיבלה לידיה את המשרד והן לשם יצירת פטרונות פוליטית של קבוצות לקוחות שיוכלו לתת בבוא העת, דהיינו ביום הבחירות, תמורה לפטרונות זו בקלפי.

השקפת העולם של המנהיגות הזאת, שתפסה את מקומה בצמרת שירותי הרווחה, היתה רחוקה מאוד מזו של עולם העבודה הסוציאלית המודרנית או של החשיבה החברתית והפוליטית המשקפת את מדינת הרווחה בת זמננו. הריחוק שלהם מעולמות אלה דרש מהם בראש ובראשונה ללמוד ולהכיר עולמות אלה ולהסתגל בהדרגה לדרכי הפעולה שלהם. מול זאת הם הביאו אתם תפיסות של עולם רווחה המעוגנות במסגרת המוסרית של צורות דתיות ומסורתיות של הגשת עזרה לזולת. לצורות מסורתיות אלה של הגשת עזרה לנזקק יש שורשים עמוקים בנאמנויות קדומות שמקורן ביחסי קירבה והשתייכויות קהילתיות עתיקות. באופן טבעי, בתפיסת עולם מסורתית של רווחה יכול להיות טמון גרעין של התנגשות עם הגישה האוניברסליסטית כפי שזו אמורה לבוא לידי ביטוי בשירותי מדינת הרווחה המודרנית. לפיכך שרר בקרב המנהיגות הזאת מתח מתמיד בין התביעות המתנגשות של עולם המסורת הדתית שהם שאפו לייצגו ובין התביעות וערכי היסוד של מדינת הרווחה החילונית בת זמננו.

לדבקות בהשקפות עולם מסורתיות של רווחה, והדגש שלהן על השתייכות פרטיקולריסטית ועל ויחסים הבנויים על יסודות של קירבה כאלה או אחרים, יש כמובן השלכות חשובות על דרכי הפעלה של מערכת שירותי הרווחה. הגישה הדתית המסורתית שואפת באופן טבעי להעדיף ולתת, מצד אחד, תימוכין להגשת סיוע לאנשים המזוהים כקרובים, שהגשת עזרה להם מבטאת את הנאמנויות של השתייכות, בבחינת עניי עירך קודמים. מצד שני, התפיסה המסורתית יכולה לקבל אופי של התנכרות למי שאינו קרוב, למי שאינו נתפס כמשתייך לקבוצת בעלי הזהות של קרבה דתית, אתנית או לאומית, או שהוא נחשב זר. הניגוד בין שתי תפיסות אלה של עולם הרווחה מבדיל בין התפיסה האוניברסליסטית ובין התפיסה הפרטיקולריסטית. הדילמה שעמדה בפני המנהיגות הזאת של שירותי הרווחה, שהיתה כאמור ברובה בעלת תפיסת עולם מסורתית, נבעה מן הצורך לקבל החלטות מדיניות לגבי שירותי הרווחה האמורים להיות אוניברסליסטיים באופיים ואינם תואמים בהכרח את תפיסת הרווחה המסורתית.

לאור השקפת העולם הזאת של קבוצת המנהיגות שמדובר בה ניתן אולי להעריך את הקושי שלה לנתב באופן מעשי את דרכה בניהול מערכת שירותי הרווחה של מדינת ישראל שהם הופקדו עליה. הבעיה שעמדה בפניה היתה כיצד להתאים את תפיסת עולמה כדי שתוכל לראות בשירותי הרווחה חלק מזכויות היסוד החברתיות של האזרחות, וששירותים אלה יפעלו לקידום הרווחה של הפרט תוך-כדי חתירה לצמצום אי-השוויון והפער בין קבוצות שונות באוכלוסייה. התאמה כזו התבקשה לאור השאיפה הגלויה או הסמויה של המנהיגות הזאת לחזור ולבסס את פעולת שירותי הרווחה על עקרונות צדקה דתיים-מסורתיים שהבסיס שלהם הוא מתן סיוע לעניים ונזקקים.

הדילמה הזאת של התאמת תפיסות הרווחה הסותרות לא נתקלה בקשיים מיוחדים בכל הנוגע לטיפול הסוציאלי-האישי, הנמצא במרכז הפעולה של מרבית שירותי הרווחה. הטיפול הסוציאלי האישי, או העבודה הטיפולית הפרטנית, נמצאים ביסוד המיומנות המקצועית של מקצוע העבודה הסוציאלית. הדגש הבסיסי של מקצוע העבודה הסוציאלית הוא על הטיפול האינדיווידואלי בפרט ובמשפחה בכלל. דגש זה אינו עומד בסתירה לתפיסת העולם הדתית המסורתית של הגשת סיוע לנזקקים. לפיכך, שירותי הרווחה האישיים, הבנויים בעיקרם על התפיסה המקצועית של הטיפול בפרט ובמשפחה, זכו והמשיכו לזכות בתמיכה ובחיוק מצד המנהיגות בעלת התפיסות המסורתיות. פיתוחם של שירותי הרווחה האישיים, ושל תרבות העבודה הסוציאלית העומדת מאחריהם, נמשך אפוא ללא הפרעה גם תחת ניהולה של מנהיגות זו, למרות האילוצים הקשים של צמצום המשאבים המוקצבים לנושאי הרווחה שהיינו עדים להם בשנים האחרונות.

יחד עם תמיכתה ביסודות הטיפול הסוציאלי האישי במערכת שירותי הרווחה עשתה המנהיגות הזאת מאמצים להכניס לתוך המערכת כמה מן ההעדפות שלה שיש בהן כדי לסמל את ההדגשה של ערכי הרווחה המסורתיים. במקביל היא עשתה מאמץ לתת קדימות להעברת משאבים לקבוצות לקוחות מיוחדות המקורבות אליה (על העדפת לקוחות מיוחדים, או קליינטליזם, ראו: Ferrera, 1996). באופן מעשי הדבר נעשה באמצעות מעין הפרטה של סוג של פעולות רווחה שלכאורה המדינה אחראית להם. בהפרטה מסוג זה ניתן לזהות את ההעדפה של שני היסודות: זה המכוון ללקוחות מיוחדים וזה של ערכים מסורתיים. היסוד הראשון הושג באמצעות העברה גוברת של משאבים לעמותות, למוסדות צדקה מסורתיים בעלי אופי דתי-חרדי, ולגופים מסורתיים דומים, האמורים להגיש עזרה לקבוצות אוכלוסייה הנתונות במצבי מצוקה והמקורבות, בצורה זו או אחרת, למפלגה שבידיה השליטה על משרד הרווחה (על מימון עמותות במגזר השלישי ראו, למשל: גדרון ואחרים, 2000, פרק ג'). את היסוד השני, הערכים המסורתיים, ניתן היה למצוא בסוגי העזרה שעמותות ומוסדות אלה מגישים. סוגי העזרה העיקריים שמוסדות אלה מתמחים בהגשתם הם בעיקר עזרה בעין, דהיינו במצרכי מזון, או ישירות באוכל מוכן, דוגמת ארוחות בבתי תמחוי, ובסיוע באמצעות קופות גמילות חסדים (גמ"חים) ומוסדות עזרה דומים למיניהם (על תמיכה בבתי תמחוי של משרד העבודה והרווחה ראו, למשל: סיני, 2002).

ההעדפות האלה באו לידי ביטוי ברור בעמדות ובמעשים של השרים מטעם ש"ס וגם של מפלגות אחרות בתחום שירותי הרווחה. הסיוע הממשלתי לעמותות גדל, למשל, בשנים 1997–2001, ביותר מפי שניים. הטיעון שהושמע בעניין זה הוא, ש"כך נהפכת מדינת הרווחה למדינת עמותות הרווחה." (מועלם, 2002). נמצא, שקרוב לשני שלישים, ליתר דיוק 64 אחוזים, מן התקציבים של העמותות מגיע מן

המגזר הציבורי (הרמן, 2002, עמ' 7). באופן מעשי נטען, שהשר אלי ישי, בהיותו שר העבודה והרווחה, "דאג להעברת מיליוני שקלים לפנימיות חרדיות, שרק חלקן מטפלות בילדים במצוקה." ("להגן על החלשים", הארץ, 10 ביוני 1999). כאשר כיהן שלמה בניזרי בתפקיד זה הוא הדגיש, בעת דיון שנערך בבית הנשיא, את חשיבותה של העזרה לזולת בדרך של גמילות חסדים וציין שהוא "שמח מאוד שנושא הגמ"חים הולך ומתפתח יפה בכל החברה הישראלית". ניתן להניח, שגם ההתפתחות של נושא זה הסתייעה לא במעט בהקצאת משאבים ממקורות ממשלתיים (עוני בישראל, גורמים ודרכי התמודדות, 2001). כל אלה משקפים את התפנית במדיניות שירותי הרווחה כפי שהיא התבצעה תחת המנהיגות הזאת.

קשה להעריך את התרומה הסגולית של קבוצת המנהיגות הזאת, שעמדה בראשות משרד העבודה והרווחה, להתפתחות שירותי הרווחה. שנות ה־80 וה־90 של המאה הקודמת ושל תחילת המאה ה־21 היו תקופות של קיצוצים וצמצומים בהתפתחות מדינת הרווחה. המבחן העיקרי של המנהיגות הזאת היה משום כך במאבק שלה על שמירת הקיים ומניעת פגיעה קשה יותר בשירותי הרווחה האישיים. מאבק זה נעשה בנסיבות קשות בשעה שהתמיכה הציבורית במדינת הרווחה ובשירותי הרווחה ירדה עד מאוד. אם הצליחה המנהיגות הזאת לשמור על הקיים ולמנוע שחיקה קשה יותר של השירותים הקיימים, הדבר יכול להירשם כהישג לזכותה.

מול ההישג הזה של שמירה על הקיים, ככל שאפשר לראות בזה הישג, חשוב לראות גם את השינויים שהכניסה מנהיגות זו, או ניסתה להכניס, בדרכי הפעולה של המערכת ואת המשמעות שלהם. ההחלטות שלה בכיוון של הפרטה, או של מעין הפרטה, בדרך של הפניית משאבים רבים לגופים ייחודיים, המאמצים שלה לשים את הדגש בהחדרת יותר ערכים דתיים מסורתיים לתוך השירותים, והניסיונות לחזור לצורות קדומות יותר של הגשת שירות, דוגמת הרחבת השימוש בבתי תמחוי, הם כולם סימנים של חזרה לתקופות קדומות יותר בהתפתחות שירותי הרווחה. כל אלה משקפים נסיגה מן הדגשים המקצועיים והאוניברסליסטיים של התפתחות שירותי הרווחה וצמצום רחב ביותר של הגישה הדוגלת בסולידריות בחברה. ראוי גם לזכור, ששינויים אלה נעשו לא מעט תוך הישענות על הכוח הפוליטי שהיה בידי המפלגות שהופקדו על משרד העבודה והרווחה.

חשוב לציין, שעם פירוק משרד העבודה והרווחה בתחילת שנת 2003 ומיסודו מחדש של משרד הרווחה במתכונת חדשה ומצומצמת הגיעה לקצה, לפחות בשלב זה, השליטה של מנהיגות הכיפות השחורות על מערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל. משרד הרווחה החדש־הישן הופקד בידי שר מטעם המפד"ל. מה יהיה סוג המנהיגות החדשה של שירותי הרווחה שתצמח במשרד זה ייוודע כמובן רק בעתיד.

לוח מס' 1. מאפייני המנהיגות בשירותי הרווחה בתקופות השונות

קווי היכר אופייניים	התקופה הראשונה	התקופה השנייה	התקופה השלישית
תרבות הרווחה	תרבות של עבודה סוציאלית לפי המסורת היהודית-גרמנית.	תרבות "הכיפות הסרוגות" בנוסח המפלגה הדתית-לאומית.	תרבות יהודית מסורתית של "כיפות שחורות" בנוסח חרדי.
השליטה הפוליטית במשרד	אגודת ישראל והמפלגה הדתית לאומית.	המפלגה הדתית-לאומית.	דומיננטיות של מפלגות חרדיות עם תקופות ביניים של מפלגות אחרות.
הרקע המקצועי של המנהיגות	עבודה סוציאלית.	משפטים והשכלה כללית.	השכלה תורנית והשכלה כללית במינהל.
צורת ההפעלה של השירות	גישה אוניברסליסטית.	גישה אוניברסליסטית עם הטיית פרטיקולריסטיות קטנות.	הדגשת הצד הפרטיקולריסטי עם דגשים של קליינטליזם.
דגם העבודה המקצועית	דגש על טיפול במשפחה. שיקול דעת מקצועי מרבי של העובדים הסוציאליים. כללי זכאות רופפים. שילוב של הגשת סיוע עם טיפול סוציאלי.	דגש על טיפול במשפחה. צמצום שיקול הדעת של העובדים הסוציאליים. עיגון כללי הזכאות וסדרי ההפעלה בתע"ס. הפרדה בין טיפול סוציאלי לסיוע כלכלי.	דגש על טיפול במשפחה. שמירת מעמדם של העובדים הסוציאליים. החזרת ההדגשה על שיטות עזרה מסורתיות. נטייה לסטות מסדרי מינהל וזכאות מקובלים.
מבנה היחסים בין מרכז ושדה	יחס הייררכי.	יחס הייררכי.	הייררכיה עם הדגשה של גישה של מתן למקורבים מחוץ לסולם ההייררכי.

דיון וסיכום

במאמר הזה נעשה ניסיון לתאר את השינויים שהתרחשו באופיין של הקבוצות שהנהיגו את שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל בתקופה של יובל שנים, מאז הקמת המדינה בשלהי שנות ה-40 של המאה הקודמת עד ראשיתה של המאה ה-21. למעשה מדובר כאן על שלוש תקופות שונות, שבכל אחת מהן השליטה על שירותי הרווחה אישיים, היתה בידי קבוצת מנהיגות בעלת אופי אישי, מקצועי ופוליטי שונה, שכל אחת מהן שאפה לעצב את מערכת שירותי הרווחה האישיים לפי תפיסתה, על-פי השקפת עולמה, ובחלקו גם לפי האינטרסים של הכוחות הפוליטיים שהיו מופקדים על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, משרד הסעד ואחר-כך משרד העבודה והרווחה, ששירותי רווחה אלה הופעלו באמצעותם ובאחריותם.

השינויים שתוארו כאן ואשר התרחשו במנהיגות שירותי הרווחה האישיים לא נעשו כמובן בחלל ריק. הם משקפים לא במעט את השינויים החברתיים והפוליטיים

שהתחוללו בתקופה הנדונה במדינת ישראל. אולם, מעבר לדמיון לקווי השינוי הכלליים, השינויים במנהיגות שירותי הרווחה מצביעים על כמה קווי אופי מיוחדים המאפיינים את התפניות שהיו עם הזמן בכיוון ההתפתחות של שירותי הרווחה האישיים תחת שרביט הניהול של קבוצות המנהיגות שהתחלפו.

כיווני השינוי הבולטים שניתן להצביע עליהם באופן כללי הם שני המעברים העיקריים שאירעו בשירותי הרווחה. סוג מעבר אחד קשור לאופי האישי של הקבוצה המנהיגה. המעבר מן הסוג השני היה בעל אופי ערכי-תפיסתי. לעתים קרובות לא קל היה לעשות את ההבחנה או את ההפרדה בין שניהם. המעברים בעלי האופי האישי התרחשו עקב התחלפות השליטה על שירותי הרווחה והעברתה מידי שכבה של עובדים בעלי מקצוע בעבודה סוציאלית אפוליטית באופייה לידי שכבה של בעלי מקצועות אחרים, בעלי זיקה פחות או יותר ברורה למפלגות הפוליטיות שבידן היתה השליטה על משרדי הממשלה בתחום שירותי הרווחה האישיים. מעבר זה, למרות שהיה אישי באופיו, מצביע גם על מגמת השינוי בכיוון הפוליטיזציה של המנהיגות, נטילתה בתחילה מידי העובדות הסוציאליות המקצועיות והעברתה לידי בעלי הכיפות הסרוגות ואחר-כך ובהמשך הזמן לידי בעלי הכיפות השחורות. סוג מעבר אישי אחר היה מידי נשים לידי גברים. השליטה הבלעדית כמעט בתקופה הראשונה בידי נשים התחלפה לתמיד בשלב מוקדם של שנות ה-60 לשליטה בידי גברים. אף-על-פי שקשה לייחס לקבוצה המנהיגה של העובדות הסוציאליות בשנות ה-50 נקודת מבט פמיניסטית מיוחדת, אין ספק שהעברת המנהיגות לבלעדיות גברית טמנה בתוכה גם משמעות חשובה מבחינת התובנה הערכית והתפיסית.

המעבר בעל האופי הערכי-תפיסתי התבטא בראש וראשונה בשינוי מתפיסה מקצועית ואוניברסליסטית של תפקיד שירותי הרווחה מטעם המדינה לתפיסה מצמצמת יותר של התפקיד הזה. גם אם נשמר מעמדה ומקומה של העבודה הסוציאלית במילוי המשימות המקצועיות של שירותי הרווחה האישיים, בעקבות התחלפות המנהיגות והעברתה לידי אנשים ללא רקע מקצועי, משקלה המקצועי של העבודה הסוציאלית בעיצוב המדיניות נחלש. במקביל אירעה התפתחות דומה בתפיסה האוניברסליסטית שהנחתה את פעולת שירותי הרווחה עד שנות ה-80. בשנות ה-90 החלו להתחזק בה גישות פרטיקולריסטיות יותר ואלה צברו תאוצה רבה יותר בשנים הראשונות של המאה ה-21. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בניסיון הנמשך של החדרת ערכים דתיים-מסורתיים לתוך המערכת והשאפה של הכוחות הפוליטיים השולטים לעגן את תפיסת הרווחה המסורתית במרכז פעולתה ובאופן טבעי לדחוק בדרך זו הצדה את התפיסה האוניברסליסטית. שינויים ערכיים ושינויים בתפיסה יש בהם פוטנציאל של סכנה להסגת המערכת כולה לאחור, ולהשבתה לשלב מוקדם יותר בהתפתחות שירותי הרווחה של מדינת הרווחה בת זמננו.

למרות השינויים שתוארו כאן, התחלפות המנהיגות בשירותי הרווחה ומגמות השינוי שהתגלו בה, העובדים הסוציאליים המשיכו להיות נקודת העוגן היסודית בהפעלת שירותי הרווחה האישיים בארץ. ההישג הגדול של הקבוצה המנהיגה של העובדות הסוציאליות בשנות ה-50 היה בכך, שהיא הצליחה לנטוע באופן עמוק את התרבות המקצועית של העבודה הסוציאלית לתוך מערכת שירותי הרווחה. תרבות זו המשיכה להתפתח ולהתבסס במהלך השנים עם הכניסה הנמשכת למערכת של עובדים סוציאליים שקיבלו את הכשרתם במוסדות האוניברסיטאיים שהתפתחו בארץ מאז שנות ה-50 המאוחרות. המנהיגות שהתחלפה, בין שרצתה בכך ובין לאו, לא יכלה לשנות מצב עניינים זה. אנשי מקצוע העבודה הסוציאלית נותרו לפיכך הכוח שהמשיך לקבוע במידה רבה את אופן החשיבה של המערכת ואת דרכי פעולתה. אולם, העבודה הסוציאלית נאלצה להסתפק במילוי התפקיד של תרבות משנה בלבד במערכת שירותי הרווחה, תרבות הפועלת מול או ליד הכוחות הפוליטיים והמקצועיים האחרים, שהפכו להיות בעלי עמדות כוח דומיננטיות בניהול המערכת.

לסיכום, החברה הישראלית לא הקדישה לנושא במשך השנים תשומת לב מספקת, פרט אולי לתקופות זמן קצרות, למשל בזמן פרסום ביקורת חריפה עליה בדו"ח קליין (1958), או בעת הדיונים על השירותים החברתיים בוועדת כץ (וועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973), כאשר התעוררה בציבור התעניינות בנעשה במערכת שירותי הרווחה האישיים, שמילאו וממלאים תפקיד חשוב בטיפול אישי ובהגשת עזרה ושירותים שונים למשפחות הסובלות ממצוקות אישיות וחברתיות קשות. התרומה הייחודית שלהם היא לא רק בהקלת המצוקה של משפחות אלה, אלא גם בקידום שילובן בתוך זרם החיים המרכזי של החברה הישראלית. חוסר תשומת הלב כלפיהם טומן בחובו את הסכנה של הסגת האוריינטציה ודרכי הפעולה של מערכת זו, כפי שמסתמן בהתפתחויות בתוכה בשנים האחרונות, לתקופות קודמות יותר של הפעלת מדיניות הרווחה במדינה. חשוב שהכוחות הפוליטיים והחברתיים המרכזיים במדינת ישראל יהיו ערים לסכנה זו וייתנו עליה את דעתם כדי למנוע את ההשלכות השליליות העשויות לנבוע מכך לחברה הישראלית.

ביבליוגרפיה

- ברגל, ד', שמיד, ה' (1988). מוטיבים בתיאוריה ובמחקר מנהיגות – יישומים לניהול שירותי אנוש. חברה ורווחה, ט(2), 162–172.
- בריק, י' (1982). המחלקה לשירותים חברתיים במערכת שירותים טיפוליים. עבודה, רווחה וביטוח לאומי, 3, 54–57.
- גדרון, ב', כץ, ח', בר, מ' (2000). המגזר השלישי בישראל 2000. תפקידי המגזר. באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

- דו"ח ועדת זלצברג ודו"ח ועדת קטן (1975). המלצות הוועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים. ירושלים: משרד הסעד, האגף למחקר לתכנון ולהכשרה.
- דורון, א' (1995). משרד העבודה והרווחה: האיחוד שלא היה. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דורון, א' (2002). מסלול המכשולים להסדר חקיקתי של הגשת שירותי הסעד: המקרה של חוק שירותי הסעד. עבודה, חברה ומשפט, ט', 135-153.
- דורון, א', ינאי, א' (1988). הבטחת הכנסה – שינוי המדיניות ודרכי הביצוע. ביטחון סוציאלי, 31, 74-87.
- הופרט, מ' (1958). תפקידו של השירות הסוציאלי בקליטה. סעד, 2, 33-35.
- הרמן, ת' (2002). בין חברה למדינה, או: על החברה האזרחית. הדעה הרווחת, 32, 3-7.
- וייס, ע' (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות? ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.
- ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (ועדת כץ) (1973). דין-חשבון מוגש לראש הממשלה. ירושלים.
- חיות, צ' (1959). ד"ר פרידריך אולנדורף. סעד, 4, 117-119.
- כהן, ח' (1957). לפעלה של סידי וורונסקי בגרמניה. סעד, 61, 163-164.
- להגן על החלשים. הארץ, 10 ביוני 1999.
- מועלם, מ' (2002). כך נהפכה מדינת הרווחה למדינת עמותות הרווחה. הארץ, 4 בנובמבר.
- משרד הסעד (1965). סעד בישראל. סקירה על בעיות הסעד ודרכי הטיפול בהן. ירושלים: משרד הסעד.
- סאלר, ה' (1961). מהות העבודה הסוציאלית. סעד, 1, 8-9.
- סיני, ר' (2002). ביטוח לאומי אישר 20 מיליון שקל לבתי תמחוי כדי להאכיל 24 אלף נזקקים בשנה. עמותות הצדקה: יש די אוכל לכל הנזקקים, אין צורך בסיוע המדינה. הארץ, 16 בדצמבר.
- עוני בישראל, גורמים ודרכי התמודדות (2001). סיכום דיון שנערך בחסות נשיא המדינה בבית הנשיא, בירושלים ב-17 במאי.
- קורץ, מ"א (1975א). סידי וורונסקי ז"ל. בתוך: שירותים סוציאליים בישראל – יעדים ומגמות. ירושלים: משרד הסעד.
- קורץ, מ"א (1975ב). מדיניות בשטח הטיפול משפחה. בתוך: שירותים סוציאליים בישראל – יעדים ומגמות. ירושלים: משרד הסעד.
- קליין, פ' (1958). שירותי הסעד בישראל, דין וחשבון.
- רוזנברג, י"ש (1956). דברים בעת הקריאה הראשונה של חוק שירותי הסעד, תשט"ז-1956. דברי הכנסת, כרך 20, עמ' 12, 1994-1999 ביוני.
- שמיד, ה', ברצל, ד' (1988). מחקרי תפקוד מנהלים: ממצאים, ניתוח והשתמעויות לארגוני שירות. חברה ורווחה, ט(2), 195-196.
- שניט, ד' (1974). הזכות לסעד בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים שהוגש לסינט האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שפירו, ש', שרר, מ', קורין-לנגר, נ', וייס, ע' (2002). התפתחות מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. חברה ורווחה, כ"ב(2), 135-152.
- Bargal, D. (2000). The manager as leader, in Patti, R. (Ed.), *The handbook of social welfare management* (pp. 303-319). Calif.: Sage.

- Gamson, W.A. and Lasch, K.E. (1983). The political culture of social welfare policy, In Spiro, S.E. and Yuchtman-Yaar, E. (Eds.). *Evaluating the welfare state. Social and political perspectives*. New York: Academic Press.
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Salzberger, L. and Shnitt, D. (1973). Social welfare legislation in Israel. *Israel Law Review*, 8(4), 550-579.
- Titmuss, R.M. (1963). *Essays on the welfare state*. London: Unwin University Books.

מערכת "ביטחון סוציאלי"

**כתב־עת בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי
יוצא לאור מטעם המוסד לביטוח לאומי**

מברכת את פרופ' אברהם דורון

חבר מערכת כתב העת

לרגל קבלת פרס ישראל לחקר העבודה הסוציאלית התשס"ד
ומאחלת לו עוד שנים רבות של עבודת מחקר פורייה
ומלאת השראה.